Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2016–2017

32 317 JBZ-Raad

HD

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2016

Hierbij bieden wij u het verslag aan van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, gehouden in Brussel op 18 november 2016.

Werkdiner «effectieve solidariteit»

Aan de vooravond van deze JBZ-Raad vond een migratiewerkdiner plaats, waarbij Ministers de toekomstige invulling van de beginselen van verantwoordelijkheid en solidariteit bespraken, door het Slowaaks voorzitterschap inmiddels als «effectieve solidariteit» aangeduid. Zoals eerder aan de Kamers gemeld ziet deze discussie op de opvolging van de conclusies van de Europese Raad van 20 oktober jl. en ter voorbereiding van de Europese Raad van december a.s.

Het discussiepapier van het Slowaaks voorzitterschap stelt een structuur met drie pijlers voor:

1. Het huidige asielsysteem, dat uitgaat van het eerste land van aankomst en gericht is op normale instroom, moet worden versterkt;
2. Er moet een op maat gemaakt solidariteitsmechanisme komen voor situaties van hoge instroom. Lidstaten die onder druk komen te staan moeten door andere lidstaten worden geholpen. Dit zou onder meer kunnen door middel van herplaatsing, financiële bijdragen aan lidstaten onder druk, het delen van opvangcapaciteit en het overnemen van verantwoordelijkheid voor terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers;
3. Er moet een uitzonderlijk crisismechanisme komen voor situaties van zeer hoge instroom, waarbij alle lidstaten op vrijwillige basis, onderdeel van de oplossing moeten zijn.

Ministers reageerden verdeeld op deze aanzet van Slowakije, waarbij sommigen het voorstel afwezen en anderen de gedachtegang niet ver genoeg vonden gaan. Nederland heeft tijdens deze bespreking het belang van de implementatie van gemaakte afspraken onderstreept, alsook de noodzaak van samenwerking met derde landen om te voorkomen dat

kst-32317-HD
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

migranten kiezen voor een gevaarlijke reis naar de EU en om terugkeer te realiseren. Ook onder de noemer «effectieve solidariteit», is het kabinet, in lijn met de motie Sjoerdsma over «flexibele solidariteit» (Kamerstuk 19 637 nr. 2246), geen voorstander van invulling van het begrip zonder serieuze en verplichtende resultaten. Op basis van deze discussie zal het Slowaaks voorzitterschap een nieuw discussiepapier voorbereiden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

Verslag van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 18 november 2016 te Brussel

Belangrijkste resultaten

Immigratie en Asiel

ETIAS: De Commissie heeft het voorstel toegelicht. Het Slowaaks voorzitterschap stelde dat lidstaten hun steun voor dit voorstel tijdens de Bratislava-top hebben uitgesproken, waarna verdere behandeling op ambtelijk niveau kan plaatsvinden.

Binnenlandse Zaken / Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Informatie uitwisseling en interoperabiliteit: er was veel waardering van lidstaten voor de Routekaart en de stand van zaken van de implementatie ervan. Er werd vastgesteld dat vooruitgang wordt geboekt. De werkzaamheden van de High Level Expert Groep leveren eind 2016 een interimrapport dat samen met de evaluatie van het Schengen Informatie Systeem (SIS) de basis vormt voor amendementen. Lidstaten noemden als nieuwe functionaliteiten van het SIS o.a. vingerafdrukken, biometrie en toegang van EU-agentschappen tot het SIS.

Terrorisme en EU-PNR: Terugkerende *foreign terrorist fighters*, interoperabiliteit van databases en het afronden van de wetgevingsvoorstellen (richtlijn terrorismebestrijding, richtlijn vuurwapens en aanpassing van het Schengengrenscode Handboek) zijn belangrijke aandachtspunten naar aanleiding van het rapport van de EU-CTC. Eind november 2016 wordt een implementatieplan voor de EU-PNR richtlijn gepresenteerd. De Commissie toonde bereidheid om lidstaten de nodige financiële ondersteuning te bieden.

I. Gemengd Comité

1. EU reisinformatie- en autorisatiesysteem (ETIAS)

= beleidsdebat

De Commissie presenteerde het op 16 november 2016 gepubliceerde voorstel voor het EU-reisinformatie- en autorisatiesysteem (ETIAS). De Commissie gaf hierbij aan dat de afgelopen twee jaar in het teken hebben gestaan van de migratieproblematiek en de terroristische aanslagen. In de komende jaren zal het aantal visumvrijgestelde reizigers toenemen, het is daarom wenselijk dat op basis van informatie uit het ETIAS vooraf kan worden gecontroleerd of reizigers een gevaar vormen voor de openbare of nationale veiligheid. Volgens de Commissie heeft het ETIAS een toegevoegde waarde voor de grensbewaking, interne veiligheid en het systeem faciliteert reizigers. Het Slowaaks voorzitterschap stelde dat alle lidstaten het voorstel in een eerder stadium al verwelkomd hebben en dat nu de verdere inhoudelijke behandeling op ambtelijk niveau plaats kan vinden.

II. Binnenlandse Zaken / Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Raad niet – wetgevende besprekingen

2. Joint action days

= presentatie

Europol presenteerde de resultaten van de dagen in het kader van de EU-beleidscyclus georganiseerde en zware criminaliteit. Ten opzichte van de voorgaande jaren kan worden vastgesteld dat de deelname van de lidstaten is toegenomen, het multidisciplinaire karakter meer tot zijn recht is gekomen en het aantal aanhoudingen en inbeslaggenomen goederen aanzienlijk is gestegen. Volgend jaar worden weer Joint Action Days georganiseerd.

3. Informatie-uitwisseling en interoperabiliteit

a. Routekaart ter verbetering van informatie-uitwisseling en het gebruik van informatie inclusief oplossingen voor interoperabiliteit van datasystemen op JBZ-gebied

= implementatierapport

b. High level expert group

= voortgangsrapportage

c. Ontwikkeling van het Schengen Informatie Systeem (SIS): aanvullende functionaliteiten

= uitwisseling standpunten

Bij dit agendapunt werden de documenten 13770/16, 13554/1/16 en 13777/16 besproken.

De lidstaten spraken wederom hun waardering uit voor de routekaart die onder Nederlands voorzitterschap tot stand is gekomen. Zij hadden geen opmerkingen over de stand van zaken van de implementatie.

België gaf een korte toelichting op de conclusies van de meest betrokken lidstaten bij het fenomeen foreign terrorist fighters (FTF). Deze groep heeft een aantal acties op het terrein van de aanpak van terrorisme besproken en stelt criteria voor met betrekking tot de implementatie daarvan. Het betreft hier onder meer acties 17 en 19 uit de Routekaart (CT marker in SIS en criteria over «Immediate reporting»).
Het voorzitterschap verzocht de lidstaten deze conclusies onder de aandacht te brengen van de nationaal verantwoordelijken.
Er waren geen opmerkingen van de lidstaten en het voorzitterschap concludeerde dit document (13777/16) door de JBZ-Raad is aangenomen.

Het voorzitterschap leidde vervolgens de discussie in aan de hand van document 13770/16 waarin een overzicht wordt gegeven van belangrijke aandachtspunten met betrekking tot implementatie van de routekaart en activiteiten van de High Level Expert Group, aangevuld met een aantal vragen over de aanvullende functionaliteiten van het Schengen Informatie Systeem (SIS). Het voorzitterschap benadrukte dat het belangrijk is dat lidstaten de bestaande EU-databases beter vullen en gebruiken.

Commissaris King deelde mee dat de Commissie haar toezegging over het verbeteren van de interoperabiliteit serieus neemt en wees tevens op de uitdagingen die hiermee gepaard gaan. Het is de bedoeling dat door de HLEG eind 2016 een interim- rapport wordt uitgebracht waarin onder meer aandacht wordt besteed aan de «single search» mogelijkheid in databases waarover op korte termijn een beslissing moet worden genomen. Bij het opstellen van voorstellen hierover wordt gebruik gemaakt van de ervaringen van die lidstaten die al beschikken over de «single search» mogelijkheid. De Commissaris wees daarnaast op het belang van de kwaliteit van de data. De Commissie staat klaar om lidstaten te ondersteunen bij de implementatie van de EU-PNR richtlijn zodat de deadline (voorjaar 2018) door lidstaten gehaald kan worden.

Commissaris Avramopoulos deelde in aanvulling op Commissaris King mede dat de Commissie in december 2016 met een voorstel zal komen voor een nieuw «alert» in SIS ten aanzien van onbekende personen, welk alert zal zijn gebaseerd op vingerafdrukken en «facial images». De Commissie zal ook met voorstellen komen voor toegang voor de JBZ-agentschappen. In de loop van 2017 komen er tot slot nadere voorstellen voor de interoperabiliteit (zoals tussen Eurodac en het Entry Exit System (EES)).

De Minister sprak namens Nederland waardering uit voor de implementatie van de Routekaart. Hij wees op het belang van betrokkenheid van alle geledingen (rechtshandhaving, justitie, grensmanagement) bij het operationele proces. Hij gaf aan de parallelle aanpak van de Commissie met betrekking tot het wetgevende proces ten aanzien van het SIS en de werkzaamheden van de HLEG te steunen. Synergie en monitoring van beide processen is daarbij noodzakelijk. De Minister benadrukte het belang van de SIS-gerelateerde acties uit de Routekaart en in het bijzonder actie 23 gericht op het tijdelijk ophouden van personen. Wat betreft nieuwe functionaliteiten gaf hij aan dat Nederland belang hecht aan een goed functionerende AFIS (vingerafdrukken-) zoekfunctie, «facial» herkenning en beschikbaarheid van *hit*- informatie.

Voorts sloot de Minister zich aan bij de diverse lidstaten die opmerkten dat interoperabiliteit niet alleen een technisch verhaal is. Opgemerkt wordt dat het ook zeker een politieke beslissing is. Het gaat tenslotte om de veiligheid van de burgers. In dit verband zijn ook voor Eurodac verbeteringen nodig. Er werd opgeroepen om de veelheid aan informatie die beschikbaar is, beter te benutten en de interoperabiliteit te bewerkstelligen (tussen Eurodac – VIS – SIS). Er werden zorgen geuit omtrent dataprotectie en aangegeven dat alleen het noemen van dataprotectie geen excuus mag en kan zijn om niet uit te wisselen. Lidstaten geven aan dat het belangrijk is om de toegang tot de diverse systemen efficiënter te regelen zodat die de toets van dataprotectie kan doorstaan. Het gaat hier tenslotte om het verbeteren van de veiligheid en «privacy by design» is hierbij van belang.

Een lidstaat merkte op dat het feit dat hij niet behoort tot de Schengenruimte een belemmering vormt in de bijdrage van die lidstaat aan de strijd tegen terrorisme en illegale migratie.
Een andere lidstaat die geen toegang heeft tot het SIS vroeg Ministers om de positie van de geassocieerde staten in deze te herzien.

Er werd tot slot ten aanzien van de toekomst van het SIS gewezen op het belang van adequate en snelle informatie-uitwisseling tussen rechtshandhaving- en veiligheidsdiensten. Wat betreft nieuwe functionaliteiten van het SIS werd gewezen op het belang van onder meer biometrie en «facial

images». Ook werd aandacht gevraagd voor training van experts die met de nieuwe functionaliteiten moeten werken.

Het voorzitterschap concludeerde dat de discussie over verbetering van de informatie-uitwisseling voor lange tijd op de agenda zal staan. De in deze Raad gevoerde discussie heeft dit weer een stap verder gebracht, met name door de implementatie van de Routekaart en het aannemen van de conclusies van de G13 op contraterrorisme-terrein. Daarnaast heeft de Raad kennis genomen van de voortgang van de werkzaamheden van de High Level Expert Group en de wensen van de lidstaten voor nieuwe SIS-functionaliteiten. Tot slot is nota genomen van het belang dat diverse lidstaten hechten aan dataprotectie.

4. Aanpak terrorisme

– implementatie van de verklaring van de Europese Raad van 12 februari 2015, de conclusies van de JBZ-Raad van 20 november 2015 en de conclusies van de Europese Raad van 18 december 2015

= stand van zaken.

5. Richtlijn voor het gebruik van passagiersgegevens voor de preventie, detectie, het onderzoek en vervolging van terroristische daden en zware criminaliteit (PNR): implementatie

= voortgangsrapportage

Bestrijding terrorisme (doc.14260/16 + ADD1) en Richtlijn EU PNR (doc.13836/16)

Aanpak van terrorisme en de richtlijn EU-PNR werden gelijktijdig behandeld.

De behandeling in de JBZ-Raad ving aan met een presentatie van de EU-contraterrorisme coördinator (EU-CTC). Over het algemeen kan gesteld worden dat op het terrein van de bestrijding van terrorisme goede vooruitgang is geboekt. Tevens is de betrokkenheid van de JBZ-agentschappen verbeterd. De EU-CTC wees in het bijzonder op de preventieve kant van terrorismebestrijding en noemde daarbij de activiteiten van het Radicalisation Awareness Network (RAN), de EU Internet Referral Unit (EU IRU) en de opvolger van het Syria strategic communication advisory team (SSCAT). Verder wees de EU-CTC in dit verband ook op de betrokkenheid van andere sectoren (onderwijs, sociaal beleid, werkgelegenheid) op het terrein van preventie.
Daarnaast noemde de EU-CTC als prioriteiten voor verdere voortgang de snelle afronding van de richtlijn terrorismebestrijding, amendementen op de Schengen Grenscode en de richtlijn vuurwapens. Bovendien benadrukte de EU-CTC het belang van een gezamenlijk aanpak van terugkerende *foreign terrorist fighters*, interoperabiliteit (werkzaamheden van de High Level Expert Group en nieuwe functionaliteiten van het Schengen Informatie Systeem) en een snelle implementatie van de EU-PNR richtlijn.

Commissaris King noemde een aantal onderwerpen waarbij de Commissie de lidstaten kan steunen die tevens bijdragen aan de verbetering van de strijd tegen terrorisme. Hij gaf aan dat er nog veel werk te doen was voor de implementatie van de EU-PNR richtlijn en dat eind november een implementatieplan van de Commissie volgt.
Daarnaast wees de Commissaris op de extra beschikbare financiële middelen en de activiteiten om radicalisering te voorkomen (RAN,

EU-Internet Forum). Tot slot wees hij op het belang van versterking van vitale infrastructuur.

De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) benadrukte de link tussen externe en interne veiligheid en verwees in dit verband naar de implementatie van de Raadsconclusies van 15 februari 2015. Daarnaast gaf EDEO een overzicht van de bilaterale inspanning en samenwerking met diverse andere landen.

De Minister gaf aan dat Nederland tevreden is met de geboekte voortgang zoals vermeld in het CTC-rapport. Hij benadrukte dat er nog wel veel moet gebeuren. De Minister gaf aan het plan van een gemeenschappelijk aanpak van terugkerende *foreign terrorist fighters* te steunen. Nederland vindt het van belang dat zicht wordt gehouden op deze groep. Daarom is een gemeenschappelijk aanpak met betrekking tot detectie, readmissie en berechting nodig. Hierbij gaf de Minister aan dat de optie van een internationaal tribunaal het onderzoeken waard is. Nederland sprak tevens waardering uit voor de initiatieven van de Counter Terrorism Group voor het verbeteren van de samenwerking met Europol.
De Minister informeerde, net als diverse andere lidstaten, de Raad over de stand van zaken met betrekking tot de nationale PNR-wetgeving. Daarnaast wees hij op het belang van interoperabiliteit van databases en meldde dat Nederland een pilot is gestart met enkele lidstaten om op basis van bestaande technologie en methodologie (Ma3tch) de mogelijkheden van het vergelijken van data te bezien. De Minister riep andere lidstaten op om zich hierbij aan te sluiten.

Lidstaten reageerden positief over het rapport van de EU-CTC en spraken steun uit voor de daarin genoemde aanbevelingen. Enkele lidstaten waaronder Nederland boden aan bestaande PNR-systemen, eigen ervaringen en software voor het PNR-systeem met lidstaten te delen. Lidstaten benadrukten het cruciale belang van de implementatie van de Routekaart en het proactief delen van strafregisters van het SIS. Er werd gepleit voor snelle afronding van de vuurwapenrichtlijn. Informatie over illegale wapens moet zowel tussen de lidstaten worden gedeeld alsook aan Europol verstrekt worden. De focus van de EU-CTC op terugkerende strijders werd gesteund.
Enkele lidstaten spraken hun tevredenheid uit over het aanbod van de Commissie voor financiële steun bij de implementatie van de EU-PNR richtlijn.

Het voorzitterschap concludeerde dat de lidstaten tevreden zijn met het rapport van de EU-CTC en dat de implementatie van wetgeving op het terrein van contra-terrorisme een terugkerend onderwerp is op de JBZ-Raad. Het voorzitterschap stelde vast dat de Commissie aandacht heeft gevraagd voor de implementatie van de EU-PNR richtlijn, waarvoor de Commissie eind november 2016 een implementatieplan zal presenteren.

6. EU-internetforum: ontwikkelingen

= uitwisseling standpunten

De Commissie informeerde de Raad over de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van de bijeenkomst van het EU-Internetforum op 8 december 2016. Belangrijke onderwerpen van deze vergadering zullen de lancering van een Joint Referral Platform zijn, alsmede de civiele kant van de samenwerking. De Commissie benadrukte dat het op dit terrein gaat om vrijwillige samenwerking; wetgeving of iets anders verplichtends is niet voorzien.

De EU contraterrorisme coördinator gaf aan dit initiatief evenals de betrokkenheid van de private sector (internet bedrijven) te verwelkomen.

7. Diversen

Diversen niet-wetgevend

Tsjechië lichtte de resultaten toe van het Salzburg Forum van 3 en 4 november 2016. Naast informatie-uitwisseling met het oog op terrorismebestrijding werd gesproken over migratie en samenwerking met Westelijke Balkanlanden. Deelnemers willen duurzame oplossingen voor controle aan de grenzen en het beperken van instroom.

Diversen wetgevend

In opvolging op het AO van 17 november in de Tweede Kamer, ter voorbereiding van de JBZ-raad van 18 november 2016, en het AO terrorismebestrijding van 23 november 2016:

Het Slowaaks voorzitterschap heeft op 21 november de lidstaten geïnformeerd dat het met het EP in triloog een principeakkoord heeft bereikt over de richtlijn terrorismebestrijding. De Tweede Kamer is daarover door de Minister van Veiligheid en Justitie in het AO terrorismebestrijding van 23 november 2016 geïnformeerd. Het compromis zal op 30 november ter bevestiging aan Coreper worden voorgelegd. Naar verwachting zullen alle lidstaten met het bereikte compromis instemmen. Het verantwoordelijke comité van het Europees Parlement zal naar verwachting op 5 of 8 december stemmen over het compromis. Nu het compromis in lijn is met hetgeen de Minister tijdens het AO over de JBZ-Raad op 17 november mededeelde alsmede met het BNC-fiche, is hij voornemens daarmee in te stemmen.

De belangrijkste elementen van het compromis zijn de strafbaarstelling van het inreizen in de lidstaten en het uitreizen uit de lidstaten voor begaan of bijdragen aan terroristische misdrijven; het blokkeren of verwijderen van webpagina's die publiekelijk uitlokken tot het plegen van terroristische misdrijven; de strafbaarstelling van zelfstudie bij training voor terrorisme; de rekrutering van of het geven van training voor terrorisme aan kinderen (jonger dan 18 jaar) moet zwaarder kunnen worden bestraft; een afzonderlijke bepaling voor het waarborgen van fundamentele rechten; een versterking van de informatie-uitwisseling tussen lidstaten doordat lidstaten moeten waarborgen dat gegevens die zijn vergaard in het kader van strafrechtelijke procedures toegankelijk zijn voor andere lidstaten als deze gegevens kunnen worden gebruikt bij het voorkomen, detecteren, opsporen en vervolgen van terroristische misdrijven en dat er tijdige opvolging wordt gegeven aan de verkregen gegevens. Een gezamenlijke politieke verklaring van de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie waarbij het belang van preventie van terrorisme en radicalisering en van informatie-uitwisseling wordt onderstreept, maakt onderdeel uit van het compromis.